

EN MÉXICO NO ES POSIBLE LEGISLAR SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

▪ María Cristina Guadalupe Romo Gil* ▪

Cuando en 1960 se promulgó la primera, y única hasta ahora, ley para la radio y la televisión, las condiciones para los concesionarios eran todas favorables. Por una parte, había un gobierno al cual el asunto lo tenía sin cuidado; a los ciudadanos todavía no les pasaba por la cabeza que podían participar en la definición de políticas públicas, y los empresarios de los medios estaban perfectamente alineados en una organización, la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR), que se había empeñado en proponer a sus agremiados que promovieran la promulgación de leyes favorables a sus intereses.

La situación en 2010 es diferente. Los gobernantes y los partidos políticos saben que pueden ser invisibles y hasta inexistentes si no hacen

* Es presidenta del capítulo Jalisco de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, y profesora emérita del ITESO.

alianzas estrechas con los dueños de los medios y se someten a sus reclamos. La sociedad ha avanzado considerablemente en cuanto a participación política y es consciente de que puede alzar la voz cuando se legisla y se hace uso de los recursos de modo contrario a los intereses sociales. La tecnología para la comunicación y la información se ha complejizado de tal manera que son pocos quienes pueden comprender en su totalidad sus posibilidades, los riesgos y sus consecuencias. Por otra parte, hay conciencia de que los medios son un elemento indispensable para la democracia y que, a fin de cuentas, el principal elector es la tele.

Otra vez, y como si eso fuera parte permanente de la agenda pública, estamos ante una situación en la que podríamos tener una ley que, de una vez por todas, pudiera regular el uso del espacio radioeléctrico en beneficio de los usuarios, y no sólo de los prestadores de los servicios; se adelante a lo que la tecnología puede ofrecer; dé garantías a las inversiones de los industriales y, sobre todo, permita a los gobernantes y a los partidos políticos liberarse de la imposición y el chantaje de los medios y de su poder.

Me parece que, de manera deliberada, se enredan las circunstancias para que la renovación de la legislación de los medios no avance, aunque todos los niveles de gobierno y los diversos grupos de interés coincidan en la urgencia de una reforma en esta materia. Ciertamente, ya no es posible pensar en una ley para la radio y la televisión y otra que permita regular las telecomunicaciones con todos los intereses económicos, políticos, sociales y culturales que se mueven alrededor de ellas; las implicaciones están cada vez más imbricadas.

1. ¿Qué hay en este momento?

- a) Una ley vigente para la radio y la televisión, con 50 años de atraso en cuanto a posibilidades tecnológicas, de usos de contenidos, de diversifi-

car operadores y de atender los diversos intereses de los destinatarios. Está vigente, pero es de difícil aplicación, puesto que varios de los artículos que se reformaron en 2006 fueron eliminados por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al año siguiente, con la consecuencia, por ejemplo, de que no se puede renovar el refrendo de frecuencias.

- b) Una ley vigente para las telecomunicaciones, que además de sufrir la misma dificultad que la de la radio y la televisión, en cuanto a la sentencia de SCJN, separa en forma artificial a la radiodifusión, cuando su soporte es precisamente el mismo que para la telefonía y otras formas de telecomunicación.
- c) También decenas de iniciativas y propuestas en el Congreso de la Unión para modificar, reformar, adicionar, en una palabra, parchar ambas leyes, que poco les ayudan y que las convertirían en documentos inservibles. Estas iniciativas no han sido estudiadas, suficientemente, ni llevadas al momento de su aprobación. Entre ellas podemos encontrar las que proponen la renovación automática de frecuencias, el derecho de réplica, considerar ilegales y nocivas las radios comunitarias, dar fuerza y vigor a las emisoras de servicio público, la entrega de una frecuencia de FM a cada una de AM, etc. A mediados de 2008 la revista *Zócalo* contaba con 34 iniciativas entre las dos cámaras.
- d) Un decreto del Ejecutivo, presentado en abril pasado, para constituir un Organismo Promotor de Medios Audiovisuales que regule a las emisoras operadas por el gobierno federal con atribución para crear otras nuevas.
- e) Una iniciativa del senador Carlos Sotelo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, que propone algunas reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión especialmente en lo relativo a las emisoras de servicio público, y que además recoge las propuestas del senador Manlio

Fabio Beltrones, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), relativas al refrendo automático de las concesiones y las frecuencias combo. Esta iniciativa fue aprobada en esa Comisión el 8 de abril, pero no ha pasado al pleno del Senado.

- f) Una iniciativa para una ley integral, compleja y sustanciada para regular las telecomunicaciones y los contenidos audiovisuales, presentada también el 8 de abril, de manera simultánea en la Cámara de Diputados por Javier Corral, del Partido Acción Nacional (PAN) y en la de Senadores por Gustavo Madero, también del PAN, respaldada por su bancada y por la del PRD.
- g) Una iniciativa para reformar la Constitución y así permitir la existencia de un organismo público de participación ciudadana que regule las telecomunicaciones, la radio y la televisión, presentada en la Cámara de Diputados por Porfirio Muñoz Ledo y en la Senadores por Ricardo Monreal, ambos del Partido del Trabajo (PT).
- h) Un periodo electoral en puerta que impide a los legisladores actuar con independencia frente a este tema. Esta circunstancia se repite año con año, puesto que el país está en proceso electoral permanentemente.
- i) Una Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) que cumple con creces uno de sus objetivos, que dice: “Participar en la defensa de los intereses *particulares* de sus socios *sin más limitaciones* que las señaladas por la ley de las cámaras de comercio y las de industria”; que utiliza todos sus recursos mediáticos (que son muchos) para desorientar a la población, divulgar mentiras, argumentar atentados a la libertad de expresión cada vez que se pretende legislar sobre su actividad, reclamar su derecho a ser consultados y así retrasar los procesos.

2. Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales

Como ya se comentó, a mediados de 2010 se presenta nuevamente la oportunidad de tener una reforma legislativa que facilite la democratización de los medios de comunicación electrónicos y las telecomunicaciones, y otra vez las presiones, la manipulación de la información y la negociación a espaldas de la sociedad vuelven a ganar y a retrasar la aprobación.

En efecto, después de varios intentos en años recientes, las bancadas del PAN en el Congreso y los organismos del Poder Ejecutivo involucrados en el tema, como son la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), habían acordado apoyar una nueva ley para las telecomunicaciones y los medios electrónicos a través de una iniciativa que recoja la discusión, las propuestas, las consulta y la reflexión que se han llevado a cabo en el país por espacio de más de 30 años, y más amplia y profundamente en los últimos diez.

Se había logrado consenso entre el PAN, el PRD y Convergencia, a pesar de que el senador Carlos Sotelo del PRD tuviera su propio proyecto y sus intereses personales para presentar una iniciativa con proyecto de ley en el Congreso. Con la SCT se revisó artículo por artículo, de manera que la propuesta no contraviniera, sustancialmente, la práctica de esa Secretaría, y no afectara la esencia del proyecto. Quedaba claro que la aprobación no sería complicada en el Senado, puesto que el PAN y el PRD tienen mayoría, había acuerdos y una clara disposición; pero lo difícil sería en la Cámara de Diputados, aunque algunos priístas se iban mostrando a favor, gracias a que se incorporó el tema de las frecuencias combo. El reto, entonces, era convencer a más gente. Después del 14 de abril, cuando hubo un acuerdo entre los proponentes de esta iniciativa y

el senador Sotelo, las comisiones legislativas correspondientes en ambas cámaras se establecieron en sesión permanente para estudiar la iniciativa. Ciertamente, el tiempo corría en contra, pues era insuficiente para el trabajo que representaba analizar un proyecto de ley tan complejo y novedoso.

Pero algo pasó, y además de las acciones directas, la CIRT publicó un desplegado, en el cual acusaba, otra vez, que la posible ley era un atentado a la libertad de expresión, que promovía la censura, que dejaba indefensos a los concesionarios que tanto bien hacen a México y otra linduras. La voluntad que se había manifestado por parte de los legisladores y de funcionarios del gobierno comenzó a flaquear, y a unos días de que concluyera el periodo ordinario de la LI legislatura se volvió a argumentar que “no había condiciones”, que el proyecto no estaba suficientemente estudiado, que había que hacer consultas, por enésima vez, en especial con los miembros de la CIRT.

Se dice que el tema será tratado a partir de septiembre, cuando se retome el trabajo en el Congreso y se consulte a los empresarios. El problema es el tiempo que opera en contra y si no se llega a buen término en ese periodo, seguramente volverá a quedar todo en el limbo, porque 2011 será el año en el que la sucesión presidencial ocupará toda la agenda nacional.

Otro aspecto del asunto digno de análisis, porque demuestra la falta de transparencia, es el manejo que se le ha dado a este tema. ¿Cómo nos enteramos de que la iniciativa se presentaba en el Congreso? La información corrió por los canales informales y las redes que tenemos establecidos quienes estamos interesados en que exista una normatividad eficiente y justa para las telecomunicaciones y los medios electrónicos. La prensa escrita ha sido muy parca y sólo hay información suficiente a través de columnistas y articulistas. Por supuesto, para la televisión y la radio, suponiéndose involucradas, el tema ha sido inexistente. Lo poco que se

publicó en los periódicos se presentó en medio de una deliberada confusión: resulta que el mismo día 8 de abril, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Senadores aprobó la reforma a la LFRT que presentó Sotelo, en la cual se establece la posibilidad de la renovación automática de las concesiones. Otro parche más a la obsoleta e inoperante ley de la década de los sesenta. Por esa razón, aún a sabiendas de que el tiempo no era propicio, los legisladores Corral y Madero presentaron ese mismo día la iniciativa que ahora nos ocupa. Así, la información en los diarios mezclaba las dos propuestas y, en ocasiones, la cabeza se refería a una de ellas y la nota a la otra. También había referencias confusas acerca de los senadores que apoyaban una u otra.

3. Contenido de la iniciativa

¿Por qué debemos defender este proyecto? Veamos los principales puntos que aborda y las novedades.

El proyecto de ley que está en juego es, sin duda, el mejor que se ha presentado en este país; recoge la amplia discusión previa que se ha realizado en muy diversos ámbitos; la sentencia y las recomendaciones de la SCJN; el derecho internacional comparado, y el intenso trabajo realizado en el Senado en los últimos años, donde se estableció un Grupo Plural para proponer una ley de medios, la que a través de consultas recibió múltiples propuestas, entre ellas la de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), que han servido de base para el proyecto.

Se trata de una ley novedosa con 272 artículos agrupados en 13 capítulos, que pretende incluir en una sola lo concerniente a las leyes federales de telecomunicación y de radio y televisión. Esto la hace compleja, porque regula “la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, datos, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos

físicos u otros sistemas electromagnéticos incluyendo la comunicación vía satélite” (Presentación del proyecto de ley), que bien sean tanto de acceso libre como restringido; de utilización individual como masiva; lo referido a los prestadores de servicio como a los usuarios; además de incorporar la normatividad de los contenidos en radio y televisión y, especialmente, el respeto a la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos.

El espíritu de la ley hace hincapié en que “las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general que el Estado deberá proteger y vigilar para asegurar, tanto la eficacia en su prestación, su utilización social, así como para evitar fenómenos de concentración” (Presentación del proyecto de ley).

Se propone la sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, que si bien debería ser un órgano constitucional autónomo, no se presenta así para no entorpecer la aprobación del proyecto. El Instituto, con la necesaria autonomía, tendría la función de regular, vigilar, promover y supervisar el desarrollo de las telecomunicaciones y la competencia, así como lo relacionado con los contenidos audiovisuales. Encaminándose hacia la total autonomía, se establece que deberá tener un consejo consultivo conformado por ciudadanos lo más alejados posible de los poderes, tanto políticos como fácticos.

Se propone la defensa de los consumidores y los usuarios de los servicios de telecomunicación, que no eran tomados en cuenta en la vigente LFRT, así como de los prestadores de servicios, aunque ellos no lo quieran reconocer.

La propuesta atiende las posibilidades de la convergencia de redes, formatos y recursos de manera que haya un mejor aprovechamiento de

ellos. Así, los concesionarios puedan ofrecer nuevos servicios, como los asociados, es decir, recuadros, datos, u otros; o bien servicios adicionales, previa autorización, como serían, para una televisión, ofrecer radio, teléfono e Internet. Este punto de la iniciativa no sólo actualizaría la legislación, sino que se adelanta a lo que pueda venir.

Otro de los temas largamente deseado es que esta ley unifica, en la figura de la *concesión*, todo servicio que haga uso del espectro radioeléctrico, con lo que se elimina el discriminatorio tratamiento del *permiso*, reservado sólo para aquellos que no utilizan el espectro. Se abre también la figura de la *asignación*, cuando se trate de frecuencia para el gobierno federal, estatal o municipal.

El procedimiento del otorgamiento de las frecuencias se aclara, considerablemente, después de lo confuso que quedó con la sentencia de la SCJN, al anular lo que había dejado la reforma llamada “Ley Televisa”. Se establece el procedimiento de la licitación, entendida como concurso, no subasta, en la cual el elemento principal a considerar, por encima del aspecto económico, es el proyecto de servicio público, que toma como base el artículo 5o., donde se establecen las funciones sociales de las telecomunicaciones. Curiosamente, integra lo bueno de este artículo de la ley de radio y televisión vigente, que era uno de los argumentos para calificarla como adecuada, pero con la salvedad de que en la misma normatividad se autoriza su no cumplimiento, puesto que al enlistar las funciones de la radio y la televisión éstas se anulan porque se utiliza el verbo “procurarán”; ahora se dice que “deberán” cumplir tales funciones.

También se especifican las condiciones para los refrendos, en los cuales debe existir siempre una contraprestación económica porque se está refrendando el uso de un bien nacional.

Se aclara y clasifica en cuatro los usos de las frecuencias de radio y televisión:

- *Uso comercial*, para explotación con fines de lucro.
- *Uso público*, para frecuencias asignadas a los gobiernos federal, estatal y municipal, universidades públicas y órganos constitucionales autónomos.
- *Uso social*, para fines culturales, científicos, educativos, comunitarios, experimentación y comunidades indígenas y similares, todas sin fines de lucro.
- *Uso privado*, para radiocomunicación privada, experimentación y comprobación de viabilidad de desarrollo y radioaficionados.

Se especifican también los usos protegidos para la navegación, conforme a los tratados internacionales y los usos reservados.

Para el uso público y social, se autorizan los patrocinios y la publicidad acotada; se obliga a nombrar un consejo consultivo, un defensor de las audiencias y un código de ética. Para el uso público, además, se debe crear un órgano descentralizado que garantice la independencia del gobierno. Y para las emisoras indígenas y similares se ofrece la simplificación de los procesos de solicitud y otorgamiento.

Uno de los puntos más interesantes y también de los más conflictivos de la iniciativa es la definición de *dominancia*. Se trata de evitar la concentración y las prácticas monopólicas. Se entiende dominancia, cuando un solo operador cuenta, en una misma localidad, con más del 25% de frecuencias, y cuando tiene el mismo porcentaje de la audiencia; asimismo, si el operador tiene más del 25% de ingresos por publicidad que su más cercano competidor, y más del 90% de producción propia. Los operadores en esta categoría tienen la obligación de abrirse a la interconectividad.

Se permite el 100% de inversión extranjera en los servicios de telecomunicación y el 25% en los de radiodifusión.

La regulación sobre la publicidad también es un aspecto positivo. Por ejemplo, se prohíbe la publicidad encubierta, afectar la continuidad en

la transmisión deportiva o en los programas con narrativa específica, así como la publicidad y la propaganda en los programas informativos sin que se identifique como inserción pagada.

Para la publicidad en la televisión con fines de lucro se autorizan 12 minutos por hora y para la radio, 24 minutos por hora, no acumulables. Para la televisión no lucrativa, 6 minutos por hora y para la radio, 12 minutos por hora.

El tema del tiempo oficial ha sido siempre polémico, tanto que en 2002 dio lugar al tristemente célebre “decretazo”, cuando por el poder de su firma y de un plumazo el entonces presidente Vicente Fox casi anuló el tiempo fiscal, que junto con el legal formaban el tiempo oficial, de muy difícil utilización. En esta propuesta se establece una hora diaria en forma pareja, tanto en radio como en televisión.

Para proteger a la audiencia infantil se señala la clasificación para adultos de las 22 horas a las 6 de la mañana. Asimismo, se recomienda que la programación para niños informe y oriente acerca de sus derechos; propicie su desarrollo armónico; promueva el interés por la ciencia y el arte, así como el respeto y la protección a los animales y al medio ambiente; respeto y tolerancia a las opiniones e igualdad de género; respeto a las personas con discapacidad; evitar los contenidos que hagan apología de la violencia, entre otros.

Lejos de promover la censura, como dicen los detractores, el proyecto de ley señala los límites legítimos a la libertad de expresión, que están contenidos en nuestra Constitución; por eso, en el artículo 187 se prohíbe atentar contra la dignidad humana, la discriminación por cualquier razón, afectar los derechos de la personalidad, promover la violencia y difundir información contraria a la seguridad del Estado, la paz y el orden público.

Aparece por primera vez en alguna ley el concepto de la cláusula de conciencia, con la que el comunicador profesional puede negarse a llevar

a cabo acciones contrarias a sus principios y al propio código de ética del medio donde trabaja.

Se promueve la producción independiente. Se establece que, en la difusión de producción nacional que debe ser obligatoria en la televisión y la radio, el 20% sea de producción independiente; es decir, no producida por la propia empresa ni sus empresas subsidiarias, ni por su personal acreditado como productor. Para apoyar la independencia de la producción se crea un fondo nacional.

Como muestra de que esta ley se hace en beneficio de los usuarios se establece el derecho de réplica en los medios electrónicos, y se prohíbe el redondeo para la telefonía; así, en vez de pagar el minuto completo si se pasa, el conteo se hará por segundos.

Ya hemos visto lo que contiene la iniciativa de la Ley de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, y hemos constatado que, más que perjudicar, beneficia; entonces, ¿por qué no se puede legislar en esta materia?

Porque los legisladores, si bien han estudiado a fondo todas las implicaciones favorables y desfavorables, tienen suficiente información de cómo se legisla en los países más avanzados política, democrática, económica y socialmente, y se dejan cooptar y amedrentar por los poderes fácticos, que antes de pensar en el bien común cuidan sus propios intereses. Los poderes fácticos lo son de verdad. A ellos no los elegimos y nunca se van.

Porque la mayor parte de los legisladores se representan a sí mismos y a la posición de sus partidos; escuchan más a sus dirigentes que a sus representados, y porque los hemos dejado solos, en vez de marcarlos, seguirlos, observarlos, exigirles, reclamarles.

Porque las televisoras han demostrado que tienen capacidad de legislar, preparan iniciativas de ley y reformas que saben colocar adecuada y oportunamente entre sus personeros en el Congreso para lograr buenos resultados, y tienen la capacidad de detener lo que no conviene a sus intereses y sus arcas.

Porque siempre estamos en periodo electoral y no es conveniente mover el agua. No hay político que quiera ser invisible. Todos sabemos que lo que no pasa por la televisión no existe; que ahora las campañas políticas no se hacen en las giras, ni presentando propuestas, sino en las pantallas, a través de spots y en el tratamiento de los noticieros, que informan según su conveniencia.

Porque el cuarto poder es más fuerte que los otros tres, en palabras de Javier Esteinou, quien dice que en México vivimos la Cuarta República Mediática, “que se generó por la introducción de una cuarta fuerza... el poder mediático... ahora es un nuevo sistema de gobierno integrado por cuatro poderes reales con capacidades de fuerza y eficacia comprobados que lucha entre sí para determinar, cada uno, la regulación y la dirección global de la sociedad mexicana”.¹

1. Javier Esteinou Madrid. “La ‘Ley Televisa’ y la transformación del Estado mexicano: de la Tercera República Nacional a la *Cuarta República Mediática* en México”, en *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, UAM, 2010.